

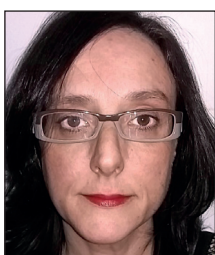


GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES DE TRANSPARENCIA, ACCESO Y BUEN GOBIERNO Y DE REUTILIZACIÓN DE LOS DATOS DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL ESPAÑOLA

Degree of compliance with the *Laws of Transparency, access, and good governance* and of the *Reuse of procurement data* from the Spanish central government



Pilar Beltrán-Orenes y Esther Martínez-Pastor



Pilar Beltrán-Orenes es licenciada en filosofía y doctora en filosofía y metodología de la ciencia. Trabaja como profesora de documentación informativa en la *Universidad Rey Juan Carlos*, en Madrid. Ha sido profesora de documentación en las universidades de *La Coruña*, *Salamanca*, *Carlos III* y *Complutense de Madrid*. En los últimos años ha trabajado en proyectos de representación y recuperación de la información, así como en diseño y desarrollo de herramientas documentales de aprendizaje virtual.

<http://orcid.org/0000-0002-1408-6365>

pilar.beltran@urjc.es



Esther Martínez-Pastor es profesor contratado doctor de la *Facultad de Ciencias de la Comunicación* de la *Universidad Rey Juan Carlos* en Madrid. Es doctora y licenciada en ciencias de la información por la *Universidad Complutense de Madrid* y licenciada en derecho por la *Universidad Nacional de Educación a Distancia*. Sus líneas de investigación se centran en el derecho de la publicidad, en la publicidad institucional de las administraciones públicas y en menores.

<http://orcid.org/0000-0002-2861-750X>

esther.martinez.pastor@urjc.es

*Universidad Rey Juan Carlos, Facultad de Ciencias de la Comunicación
28943 Fuenlabrada (Madrid), España*

Resumen

Comprobación del grado de cumplimiento de las leyes de transparencia, acceso y buen gobierno, y la reutilización de los datos de contratación en el sector público de la Administración central española. Se toma como punto de partida la descripción de las normas jurídicas más relevantes en relación a este tema. Se identifican los sujetos y la información relativa a la contratación que están obligados a mostrar de una forma accesible para poder ser reutilizada por cualquier interesado, así como, las plataformas en las que se alojan dichos datos públicos. Para ello, se han tomado como muestra los datos la *Plataforma de la Contratación del Sector Público del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas* relativa a la contratación de la Administración central durante el mes de marzo de 2016. Los resultados más relevantes son que se aplica la ley en cuanto a la reutilización de la información pero, por el contrario, el acceso a la información es difícil y casi la mitad de los sujetos obligados no ofrecen los datos de contratación.

Palabras clave

Administración pública; *Open government*; Transparencia administrativa; Información del sector público; Difusión de la información; Acceso a la información; Reutilización de la información; *Open data*; *Big data*; Contratación pública.

Abstract

This study looks at how and if the Spanish central government is currently meeting the laws of transparency and good governance by providing access to public data. The first part is a description of the most relevant legal standards relating to this topic. Subjects, information on recruitment, formats available to reuse information, and platforms on which these public data are published are identified. This study was performed using March 2016 data from the *Public Platform for Hiring* which

is provided by the *Ministry of Finance and Public Administration* of Spain. The most important finding may be that the law has been correctly applied by the Spanish government for the reuse of information. On the other hand, accessing information is difficult and nearly half of the subjects do not offer hiring data despite this requirement.

Keywords

Public administration; Open government; Administrative transparency; Public information; Dissemination of information, Access to the information; Reuse of information; Open data; Big data; Contracts public.

Beltrán-Orenes, Pilar; Martínez-Pastor, Esther (2016). "Grado de cumplimiento de las *Leyes de transparencia, acceso y buen gobierno*, y de reutilización de los datos de contratación de la Administración central española". *El profesional de la información*, v. 25, n. 4, pp. 557-567.

<http://dx.doi.org/10.3145/epi.2016.jul.05>

1. Introducción

Dos años después de la entrada en vigor de *Ley 19/2013*, de 9 de diciembre, de *transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (LTBG), la estructuración del acceso a la información a la que obliga sigue siendo una asignatura pendiente.

A la falta de concreción de la norma jurídica en lo relativo a aspectos tan importantes como las sanciones por su incumplimiento, o al propio estatuto o naturaleza de la misma, se suman la inoperancia de los mecanismos habilitados para su cumplimiento y su dispersión, cuando los hay.

En este artículo se ha combinado el análisis jurídico con un estudio de los datos ofrecidos por la administración central/estatal a día de hoy, a los que obliga la LTBG, del que se extraen los múltiples fallos de la norma jurídica, tanto en el plano estrictamente jurídico como en el práctico de acceso y análisis de datos.

ser recogido por el artículo 105b cuando se trata de archivos y registros administrativos y de estar aceptado a nivel internacional (Sánchez-de-Diego, 2015; Cotino-Hueso, 2015; Olmedo-Palacios, 2014).

En cualquier postura, lo que está claro es que en toda sociedad democrática es necesario e imprescindible el derecho de acceso a la información para que se pueda configurar una opinión pública (Rollnert-Liern, 2015).

La última posición doctrinal, se justifica tanto en la jurisprudencia internacional, iberoamericana y europea (Cotino-Hueso, 2014; Sánchez-de-Diego, 2014) como por la *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea* (artículo 40).

Respecto a la jurisprudencia internacional que reconoce el derecho a acceder a la información pública como un derecho fundamental cabe destacar el caso *Claude Reyes vs Chile*, de la *Corte Iberoamericana* de 2006, en que el que se reconoció el acceso a la información pública como derecho fundamental. En la actualidad, los autores encuentran las sentencias del *Tribunal Europeo de Derechos Humanos* de los casos:

- *Társaság a Szabadságjogokért vs Hungría* (sentencia de 14 de abril de 2009);
- *Kenedi vs Hungría* (sentencia de 26 de agosto de 2009);
- *Youth initiative for human rights vs Serbia* (de 25 de junio de 2013).

En los tres casos se alude a la libertad de recibir información y el derecho de acceso a la información. De hecho, la *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, adquiere un valor jurídico con el *Tratado de Lisboa*, en vigor desde 2009, considerando que el derecho de acceso a la información pública es de naturaleza *iusfundamental* tanto en el derecho a una buena administración como en el derecho de acceso a los documentos (Cotino-Hueso, 2014).

En España, hasta el año 2013 no se disponía de una ley *ad hoc* sobre transparencia o derecho de acceso. No se ha regulado como ley orgánica por no entenderse que es un derecho fundamental (Cotino-Hueso, 2014; Rollnert-Liern, 2014), a pesar de las opiniones doctrinales como anteriormente se ha indicado. Hasta ese momento, quedaba recogido en la *Constitución*, aunque fuera de los derechos fundamentales (artículo 105), limitando el acceso de los ciudadanos a los

Register for free at <https://www.scipedia.com> to download the version without the watermark

El 9 de diciembre de 2013 entró en vigor la *Ley 19/2013*, *Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (LTBG). Es una norma jurídica consecuencia de la inercia "histórica, política, social y, por supuesto, jurídica de la emergencia de la transparencia y el acceso a la información" (Cotino-Hueso, 2014, p. 242) que ha permitido considerar el derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental.

Sin embargo, tal como señala Rollnert-Liern (2015) hay tres posiciones doctrinales al respecto:

- la primera considera que el derecho de acceso es un derecho constitucional de configuración legal ya que está recogido en la *Constitución española* sin ser un derecho fundamental (Fernández-Ramos, 2012; Chinchilla-Martín, 1988);
- la segunda mantiene una interpretación intermedia porque considera que es tanto un derecho autónomo como un derecho fundamental asociado a la libertad de información (Guichot-Reina, 2014);
- la postura de los que defienden la naturaleza del derecho de acceso como la facultad de investigar y de buscar que se integra en el artículo 20 de la *Constitución*, además de

archivos y registros administrativos y siempre y cuando no afecte la información de los mismos a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas (**Moretón-Toquero**, 2014). Este acceso estaba recogido en la *Ley 30/1992, del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC)* y de leyes sectoriales sobre determinadas materias (**Ares-González**, 2014; **Piñas-Mañas**, 2014). Además, se contaba con la *Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público*, cuyo objeto es la regulación jurídica aplicable a la reutilización de los documentos elaborados, que fue modificada en 2015 (**España**, 2007a; 2015).

No obstante, el concepto real de transparencia consiste en entender la información pública como materia prima y su valor fundamental para ser utilizado por otras organizaciones que no sean solamente las administraciones (**Cotino-Hueso**, 2015; **Ares-González**, 2014). Es decir, la información es un valor en sí mismo y su reutilización por parte de otros es su valía real. Ahí es donde debe de incluirse el derecho de acceso y la transparencia del buen gobierno. Por este motivo nuestro ordenamiento jurídico, tanto por su contenido como por ser una normativa desfleada y fragmentada, se quedaba corto frente a las legislaciones europeas de transparencia que incorporaban en sus textos legales el derecho de acceso a la información y su reutilización (**Cotino-Hueso**, 2014; **Ares-González**, 2014). Por ello, se propuso y entró en vigor la citada *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG)* (**España**, 2013) y la posterior reforma de 2015 de la *Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público* (**España**, 2015).

La información es un valor en sí mismo y su reutilización por parte de otros es su valía real. Ahí es donde debe de incluirse el derecho de acceso y la transparencia del buen gobierno

3. LTBG: open government, transparencia, acceso e información pública

La aprobación de la LTBG respondía a los compromisos adquiridos con la *Alianza por el gobierno abierto (open government)* y con la *Alianza por el gobierno abierto de los documentos oficiales del Consejo de Europa* (**Cotino-Hueso**, 2015 y **Sánchez-de-Diego**, 2014). Este término fue incluido en el discurso de Obama en 2009, en el que afirmaba que su administración sería transparente con sus ciudadanos (**Ferrer-Sapena**; **Peset**; **Aleixandre-Benavent**, 2011). Este hecho generó un gran impulso mediático en cuanto a la forma de entender la gestión de los gobiernos y, en 2011, se creó la *Alianza para el gobierno abierto*.
<http://www.opengovpartnership.org/es>

En esta plataforma internacional se promueve que los gobiernos sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos. Cuenta con 64 países para llevar a cabo

e implementar reformas ambiciosas en torno al gobierno abierto, entre los que está España, que ha participado con un informe sobre el gobierno abierto en España en 2014.
<http://www.opengovpartnership.org/country/spain>

Sus objetivos principales son:

- rendición de cuentas
- tecnología e innovación
- participación ciudadana
- transparencia.

No se trata sólo de poner en marcha sistemas de administración electrónica que la acerque a los ciudadanos sino que se generen procedimientos para que éstos interactúen con sus gestores públicos y que se pueda reutilizar la información pública y “explorar las posibilidades de los *big data* o del *data mining* respecto de todos esos datos” (**Boix**, 2015, p. 242). Sobre esta filosofía del *open government* y los *open data* se fundamenta nuestra *Ley 19/2013*. Pero antes de analizar esta norma jurídica conviene reflexionar sobre estos términos: transparencia, acceso e información pública.

La transparencia incluye el derecho de acceso a la información pública. Transparencia no es lo mismo que derecho de acceso a la información. El derecho de acceso a la información pública, configurado como derecho fundamental, garantiza la transparencia, pero ésta por sí sola no amplía los derechos sino que necesita del acceso (**Sánchez-de-Diego**, 2013).

Por su parte, el derecho de acceso está vinculado directamente con el derecho a la información, donde se entiende implícitamente la facultad de buscar e investigar, ya que para informar previamente se ha tenido que acceder a una información. Se puede entender que el derecho de acceso es un derecho fundamental por la *Declaración universal de los derechos humanos* y el *Pacto internacional de derechos civiles y políticos* que reconocen la facultad de investigar o buscar (**Sánchez-de-Diego**, 2014; **Olmedo-Palacios**, 2014).

Por documento público, que se aplica por extensión a la información pública, se entiende que se refiere a los documentos, contenidos o informaciones registradas, redactadas o recibidas en poder de las autoridades públicas (*Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos oficiales*).

4. LTBG: sujetos obligados, información y formas de acceso a la información pública (*Portal de la transparencia*)

Esta norma jurídica ha querido responder a sus objetivos principales de incrementar y reforzar la transparencia, garantizar el acceso a la información pública y establecer las obligaciones de un buen gobierno, tal y como establece el preámbulo de la presente *Ley*. De hecho, el anteproyecto de la LTBG fue presentado en una página *ad hoc* con el objetivo de que desde el principio fuera accesible, transparente y participativa con los ciudadanos ya que éstos podían remitir cualquier comentario o sugerencia sobre la misma en un plazo de 15 días y hubo unas 3.600 contribuciones (**Cotino-Hueso**, 2014).

<http://transparencia.gob.es>

Register for free at <https://www.scipedia.com> to download the version without the watermark

Estos comentarios se sometieron a una comisión de expertos en el *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC)* y posteriormente se presentó el proyecto al *Congreso de los Diputados*. Finalmente, se aprobó la *Ley 19/2013*. Hay que destacar que, además de esta norma jurídica, se hizo el desarrollo normativo del *Real decreto 919/2014*, de 31 de octubre, por el que se aprueba el *Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*.

“Sobre la filosofía del *open government* y los *open data* se fundamenta nuestra *Ley 19/2013*, de 9 de diciembre, de *transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*”

En su primer artículo, la *Ley* presenta su ámbito de aplicación y dice así:

“La *Ley* implica la regulación general de la transparencia de la actividad pública y el acceso a la información pública”.

Este precepto es claro y conciso, mientras que el ámbito subjetivo de aplicación es muy amplio y ambicioso porque incluye a sujetos diversos:

- sujetos *di natura* de la administración pública;
- sujetos que están sujetos a derecho administrativo;
- empresas privadas con una participación pública de más del 50% y partidos políticos;
- organizaciones sindicales y empresariales que reciban subvenciones públicas.

1) Sujetos que son *di natura* de la administración pública

- Administración General del Estado, administraciones de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla, y las entidades que integran la administración local;
- organismos autónomos, agencias estatales, entidades públicas empresariales y entidades de derecho público, incluidas las universidades públicas;
 - entidades gestoras y servicios comunes de la *Seguridad Social*, así como las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la *Seguridad Social*;
 - corporaciones de derecho público, en lo relativo a sus actividades sujetas a derecho administrativo;
 - organismos autónomos, agencias estatales, entidades públicas empresariales y entidades de derecho público;
 - fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones;
 - asociaciones constituidas por las administraciones, organismos y entidades previstos en este artículo.

2) Sujetos que están sujetos a derecho administrativo

- la *Casa de su Majestad el Rey*, el *Congreso de los Diputados*, el *Senado*, el *Tribunal Constitucional* y el *Consejo General del Poder Judicial*, así como el *Banco de España*, el *Consejo de Estado*, el *Defensor del Pueblo*, el *Tribunal de Cuentas*, el *Consejo Económico y Social* y las instituciones

autónomas análogas, en relación con sus actividades sujetas a derecho administrativo.

3) Empresas privadas con una participación pública del más del 50%

- empresas privadas como sociedades mercantiles, fundaciones o en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades públicas previstas en este artículo sea superior al 50%.

4) Partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales que reciban subvenciones públicas

- partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales;
- entidades privadas que perciban durante el período de 1 año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40% del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros.

El presente estudio se centra en los sujetos obligados a disponer la información accesible en materia de contratación, y que aparecen recogidos en el inventario de entidades de la administración central.

Es imposible saber si los organismos públicos estatales están haciendo publicidad de todos los procesos de contratación a los que están obligados

En cuanto a las formas de acceso a la información pública, la publicidad activa, es importante indicar que la *Ley* dispone el cómo y el dónde se accede y qué información es susceptible de esta norma jurídica (Cotino-Hueso, 2014; Ares-González, 2014).

La información debe publicitarse de forma periódica y actualizada (artículo 5.1), de forma clara, estructurada y entendible para los interesados y en formatos reutilizables (artículo 5.4), y su acceso debe ser fácil y gratuito (artículo 5.5) a través del *Portal de la transparencia* (artículos 11 y 10).

Se hace alusión a cómo debe ofrecerse la información pública y de qué manera puede el ciudadano reutilizarla a través de formatos que lo permitan, para un posible tratamiento e interpretación con otros datos.

En cuanto al dónde, la información debe ser accesible tanto en las webs de los organismos sujetos a la *Ley* como en el *Portal* (artículo 10 y 11).

En relación al qué, se refiere al tipo de información que está sujeta a este derecho de acceso y, por ende, a la transparencia. De hecho el artículo 13 entiende que es información pública todos los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de las funciones de los sujetos obligados por esta norma jurídica. Los preceptos 6 y 7 expresan que deben publicarse: la información institucional, organizativa y de planificación; la relativa a las funciones,

Register for free at <https://www.scipedia.com> to download the version without the watermark

normativa, estructura, organigrama, planes y los programas, actividades, medios y tiempo para acometerlas, así como grado de cumplimiento y resultados (artículo 6).

También son susceptibles de ser publicadas las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan anteproyectos de ley, etc. (artículo 7).

Del mismo modo debe publicarse la información en materia económica (artículo 8). Este precepto dispone que debe hacerse pública toda la información relativa a: contratos, convenios suscritos, subvenciones y ayudas públicas concedidas, presupuestos, cuentas anuales, retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades, resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos, declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales, información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos, contratos o convenios y subvenciones celebrados con una administración pública y la relación de los bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real.

En concreto, en materia de contratación (licitaciones), motivo de este análisis, los datos que deben publicarse son, según el artículo 8.1.a) de la *LTBG* y el artículo 26 del *Real decreto legislativo 3/2011*, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la *Ley de contratos del sector público*: indicación de las partes, objeto, duración, importe de licitación y de adjudicación del contrato, así como, el procedimiento utilizado para su adjudicación, modificaciones del contrato, acciones de desistimiento y renuncia, si las hubiese. Sin embargo, todos estos datos en las licitaciones no siempre se cumplen en el *Portal de la transparencia* para la contratación pública, como sucede con los datos de publicación o la duración de las licitaciones, que no suele constar.

5. El Portal de la transparencia del Gobierno de España y la Plataforma de contratación del sector público (PCSP)

La web que ha creado el Estado español para garantizar el cumplimiento de la *Ley de transparencia* en el ámbito estatal es el *Portal de la transparencia* del Gobierno de España. El apartado de contrataciones, objeto de este estudio, está estructurado como un directorio, y sólo tiene un filtro por fechas. Permite navegar por los 13 ministerios, más Jefatura del Estado y Presidencia del Gobierno, pero no permite la búsqueda por tipo de entidad, nombre de la entidad, etc. Aunque ofrece la información requerida por ley en la publicidad de los procesos de contratación, no permite filtrar la información de las entidades que se encuentran adscritas a cada ministerio, las presenta todas juntas, sin posibilidad de filtrar los resultados más que por el rango de fecha. Por otra parte, no permite la descarga de los resultados para filtrarlos por otros criterios. Es imposible, por tanto, realizar un análisis del grado de seguimiento que está teniendo la *Ley de transparencia* en contratación desde el *Portal de la transparencia*. Además, éste ha recibido quejas por su efec-

to disuasorio sobre el derecho a la información, que ha reconocido el *Defensor del Pueblo* (*Tu derecho a saber*, 2015).

En materia de contratación existe un servicio creado por el *Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas* en cumplimiento del artículo 309 de la *Ley 30/2007*, de 30 octubre, de *contratos del sector público* (LCSP) (España, 2007b): la *Plataforma de contratación del sector público* (PCSP). En dicha plataforma, y según reza en su página:

“podrá encontrar la información necesaria para contratar con cualquier organismo del sector público mediante los servicios que ésta pone a su disposición. La información sobre las licitaciones publicadas en cualquier perfil del contratante del sector público puede consultarse desde esta *Plataforma*” (MHAP, 2016).

El propio *Portal*, al entrar en las licitaciones (contratos), remite al perfil contratante de la *Plataforma* desde el apartado “Para más información” de sus anuncios de contratación.

En ella, además, pueden publicitar sus contrataciones las entidades u organismos autónomos y locales obligados y que no puedan o no quieran hacerlo, según recoge el texto de la *Ley*, por sus propios medios.

Esta plataforma recoge 19 tipos de entidades que están obligadas a cumplir con la transparencia, en los que, no obstante, no se encuentran todos los enumerados en dicha *Ley* (tabla 1).

Esa tipología es genérica e incluye a los 3 tipos de administración: estatal/central, autonómica y local. Sin embargo, no están desglosadas todos los tipos específicos de la administración central, objeto de este estudio.

Tabla 1. Entidades obligadas a cumplir con la transparencia

1	Administración General del Estado: Ministerios
2	Administraciones de comunidades autónomas
3	Ciudades autónomas
4	Ayuntamientos
5	Diputaciones provinciales
6	Cabildos y <i>Consell Insular</i>
7	Comarcas
8	Mancomunidades (983)
9	Agrupaciones de municipios
10	Áreas metropolitanas
11	Entidades locales menores (eatimes)
12	Entidades gestoras y servicios comunes de la <i>Seguridad Social</i>
13	Organismos autónomos
14	Entidades públicas empresariales
15	Universidades públicas
16	Agencias estatales
17	Otras entidades de derecho público
18	Sociedades mercantiles
19	Consortios

Elaborado a partir de la *Plataforma de contratación del sector público* del *Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*

Register for free at <https://www.scipedia.com> to download the version without the watermark

Imagen 1. Plataforma de contratación del sector público
<https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma>

La opción de búsqueda ofrece un directorio guiado por los criterios de “Estado” (de la licitación) y “Tipo de contrato”, y un formulario de búsqueda con filtros y combinación de los

- *Invente* (Inventario de entes del sector público);
- *Invespe* (Inventario de entes del sector público estatal).

Register for free at <https://www.scipedia.com> to download the version without the watermark

En todos los casos, la información ofrecida a través de la *Plataforma* se ofrece en formato html y permite la descarga de los resultados, es reutilizable.

Dada la imposibilidad de hacer el estudio desde el *Portal* y puesto que la *Plataforma* sí permite un mayor filtrado de los resultados, está publicando constantemente licitaciones (está actualizada), y el primero remite a la segunda para ampliar información, se ha elegido la segunda para llevar a cabo el análisis propuesto.

6. Selección de la muestra¹

El primer problema ha sido realizar el inventario de las entidades centrales/estatales desde la *Plataforma*. Además de aparecer entidades de los tres tipos de administración (central, autonómica y local), no se ofrece dicha información en formato reutilizable. Por esta razón se ha hecho la recopilación de entes públicos desde los inventarios *Entes del sector público* y *Entes del sector público estatal* con los datos recogidos en ambos de las consultas hechas entre el 14 y el 18 de marzo de 2016.

Elaborados ambos por la *Intervención General de la Administración del Estado* del *Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*, la información se ofrece a través de los buscadores:

Tabla 2. Tipos de entidades estatales

	Administración estatal/central
1	Administración General del Estado: ministerios
2	Agencias estatales
3	Consortios estatales
4	Entidades gestoras y servicios comunes de la <i>Seguridad Social</i>
5	Entidades públicas empresariales estatales
6	Fondos carentes de personalidad jurídica estatales
7	Fundaciones
8	Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la <i>Seguridad Social</i>
9	Organismos autónomos estatales (todos dependen de algún ministerio)
10	Organismos que no pertenecen a la Administración del Estado, diferenciados en los <i>Presupuestos generales del Estado (PGE)</i> ³
11	Otras entidades de derecho público
12	Otros entes participados por el Estado: consorcios del ámbito autonómico o local
13	Otros entes participados por el Estado: consorcios del sector privado
14	Sociedades mercantiles estatales y asimiladas

Elaborado a partir de los listados obtenidos de *Invente* e *Invespe* de la *Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2016a; 2016b)*

Tabla 3. Muestra estratificada y resultados del análisis. En todos los casos el formato obtenido fue html

Administración estatal/central	Universo de discurso	Tamaño de la muestra	Nº entidades que publican en la PCSP	Seguimiento %
Administración General del Estado: ministerios	13	9	9	100,0
Agencias estatales	10	7	4	57,0
Consortios estatales	18	12	8	66,6
Entidades gestoras y servicios comunes de la <i>Seguridad Social</i>	5	3	3	100,0
Entidades públicas empresariales estatales	13	9	9	100,0
Fondos carentes de personalidad jurídica estatales	25	17	0	0,0
Fundaciones	40	28	12	42,9
Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la <i>Seguridad Social</i>	23	16	16	100,0
Organismos autónomos estatales	59	41	35	85,4
Organismos que no pertenecen a la Administración del Estado, diferenciados en los <i>Presupuestos generales del Estado (PGE)</i>	6	4	1	25,0
Otras entidades estatales de derecho público	57	39	28	71,8
Otros entes participados por el estado: consorcios del ámbito autonómico o local	63	43	1	2,3
Otros entes participados por el estado: consorcios del sector privado	3	2	0	0,0
Sociedades mercantiles estatales y asimiladas	148	102	53	52,0
Total	483	332	179	53,9

Elaborado a partir de los inventarios *Invente* e *Invespe* de la *Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2016a; 2016b)* y de la *Plataforma de contratación del sector público (PCSP)*

SCIPEDIA

8. Discusión

De esta muestra seleccionada para conocer el grado de cumplimiento de las leyes de *Transparencia y buen gobierno* y *Reutilización de los datos del sector público de la Administración central* se observa que la publicación de los datos aparece permitida en el *Reglamento de la Ley 19/2013*, que dispone la norma jurídica, lo que facilita, además, la localización de la información de acuerdo con la *Ley 19/2013*, de 9 de diciembre, de *transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG)*. Sin embargo, al no permitir el filtrado y la reutilización de los datos en realidad no cumple su cometido legal en materia de contratación.

Los resultados de las búsquedas de la *Plataforma de contratación del sector público (PCSP)* sí que se ofrecen en formato html extraíble y permiten filtrados por distintos conceptos. No ocurre lo mismo con el listado de entidades que están publicitando su contratación en él. Por consiguiente, para encontrar las licitaciones de una entidad es preciso conocer su nombre exacto, siendo en algunos casos difícil de localizar pues se usan acrónimos o nombres completos sin un criterio fijo.

La otra opción es pasar por el listado, en menú desplegable y no extraíble, de todas las entidades, una a una, hasta localizar la buscada, lo que implica saber de antemano el organigrama completo de la administración a la que pertenece. Lo anterior dificulta aplicar lo establecido en la *LTBG* respecto a cómo debe ofrecerse la información pública de manera

Para hacer el universo de discurso completo de la administración estatal/central se han usado los dos, puesto que en *Invente* no se encontraban todos los tipos de entes estatales/centrales desglosados por tipo y en *Invespe* se encontraban también los entes con participación estatal minoritaria, que se han excluido puesto que la *Ley* no obliga a la transparencia en estos casos (solo a partir del 50% de participación estatal).

Desde *Invente* se pueden extraer los datos en formato *Excel*, mientras que desde *Invespe*, aunque ofrece la opción, no descarga la información que contiene en ese formato, por lo que ha sido extraída directamente desde html que sí lo permite.

La información obtenida de estas dos herramientas arroja la tipología de entidades estatales que se presenta en la tabla 2.

Una vez recopilados los listados con todos los entes inventariados en ambos servicios se ha realizado una muestra estratificada con un alfa: 1,96 y error: 0,03 (tabla 3).

Una vez hecho el listado de los entes de cada tipología, se han numerado y escogido al azar las entidades (*Alazar.info*, 2016). Del análisis de la muestra estratificada se han obtenido los resultados que se muestran en las columnas 4 y 5 de la tabla 3.

El desglose de entidades según ministerios (excluyendo a los propios ministerios) y el grado de cumplimiento por ministerio es el recogido en la tabla 4⁵.

Register for free at <https://www.scipedia.com> to download the version without the watermark

Tabla 4. Desglose de entidades por ministerios

		Muestra	MAGRAMA	MAEC	MD	MINECO	MECD	MEYSS	MFOM	MINHAP	MINETUR	MIR	MJU	Presidencia	MSSSI
Agencias estatales	Sí	4	0	—	—	1	1	—	1	0	—	—	—	—	1
	No	3	1	—	—	1	0	—	0	1	—	—	—	—	0
Consortios estatales	Sí	8	—	2	—	4	1	—	—	1	—	—	—	—	—
	No	4	—	1	—	2	1	—	—	0	—	—	—	—	—
Entidades gestoras SS	Sí	3	—	—	—	—	—	2	—	—	—	—	—	—	1
	No	0	—	—	—	—	—	0	—	—	—	—	—	—	0
Entidades públicas empresariales	Sí	9	—	—	—	2	—	—	5	—	2	—	—	—	—
	No	0	—	—	—	0	—	—	0	—	0	—	—	—	—
Fondos carentes de personalidad jurídica	Sí	0	0	0	—	0	—	—	0	0	0	—	—	—	0
	No	17	2	3	—	2	—	—	2	4	3	—	—	—	1
Fundaciones	Sí	12	1	—	0	3	3	1	0	2	0	1	0	—	1
	No	16	0	—	1	2	4	1	2	2	2	1	1	—	0
Mutuas de accidentes de trabajo SS	Sí	16	—	—	—	—	—	16	—	—	—	—	—	—	—
	No	0	—	—	—	—	—	0	—	—	—	—	—	—	—
Organismos autónomos	Sí	35	8	—	3	4	4	2	0	3	3	0	2	3	3
	No	6	1	—	0	0	0	1	1	1	0	1	0	0	1
Organismos diferenciados en los PGE	Sí	1	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—
	No	3	—	—	—	—	—	—	—	3	—	—	—	—	—
Otras entidades de derecho público	Sí	28	—	—	2	2	3	—	14	4	1	1	1	0	—
	No	11	—	—	1	0	0	—	2	6	0	1	0	1	—
Otros entes: consorcios autoómnicos o locales	Sí	1	0	0	—	0	1	—	0	0	0	—	—	—	—
	No	42	2	1	—	3	26	—	3	6	1	—	—	—	—
Otros entes participados: consorcios del sector privado	Sí	0	—	—	—	0	0	—	—	—	—	—	—	—	—
	No	2	—	—	—	1	1	—	—	—	—	—	—	—	—
Sociedades mercantiles	Sí	53	3	—	0	2	—	—	15	30	3	—	—	—	—
	No	49	1	—	2	13	—	—	19	10	4	—	—	—	—
Ministerios	Sí	9	1	1	1	1	—	1	1	1	1	—	1	—	—
	No	0	0	0	0	0	—	0	0	0	0	—	0	—	—
Totales	Sí	179	13	3	6	19	13	22	36	42	10	2	4	3	6
	No	153	7	5	4	24	32	2	29	33	10	3	1	1	2
%	Sí	53,9	65,0	37,5	60,0	44,2	28,9	91,7	54,4	56,0	50,0	40,0	80,0	75,0	75,0

Elaborado a partir de la Plataforma de contratación del sector público (PCSP)



Imagen 2. Solicitudes de derecho de acceso y reclamaciones ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

SCIPEDIA

Register for free at <https://www.scipedia.com> to download the version without the watermark

que permita al ciudadano localizarla y reutilizarla a través de formatos destinados a tal fin, para su posible tratamiento e interpretación con otros datos.

Por otra parte, de todas las entidades obligadas a publicitar su contratación pública por la *Ley de transparencia*, sólo el 53,9% lo están haciendo en la *Plataforma*. Si lo están haciendo en el *Portal* es imposible determinarlo de forma directa pues es necesario saber a qué ministerio, subdirección general, etc., se encuentra adscrita cada una. No existe, por tanto, una centralización accesible *de facto*.

El seguimiento según tipo de entes es muy dispar. Mientras hay tipos en los que el 100% de las entidades están publicitando sus contrataciones en la *Plataforma* (ministerios, entidades gestoras y servicios comunes de la *Seguridad Social*, entidades públicas empresariales estatales y mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la *Seguridad Social*), otros como las agencias, fundaciones, organismos separados de los *Presupuestos generales del Estado* (PGE), consorcios participados mayoritariamente por el Estado (autonómicos, locales y privados) o sociedades mercantiles, no llegan a la media.

Puede ser que en algunos casos, como ocurre a los organismos diferenciados en los *Presupuestos*, tengan sus propios portales, pero la *LTBG* los obliga a hacerlo, además, por los medios estatales destinados a ese fin. Caso similar es el de los consorcios de ámbito autonómico y local, que pueden estar haciéndolo por los portales autonómicos y locales habilitados; sin embargo, si la participación estatal es mayoritaria (más del 50%), deben hacerlo también por los mecanismos estatales.

El desglose por ministerios arroja que 8 de ellos superan la media de cumplimiento de entidades obligadas. Sin embar-

go, los de *Asuntos Exteriores y de Cooperación* (MAEC), y *Educación, Cultura y Deportes* (MECD) quedan lejos de la media con un 37,5% y 28,9%, respectivamente.

Es imposible saber si los organismos públicos estatales están haciendo publicidad de todos los procesos de contratación a los que están obligados, o sólo de una parte de ellos. Esta información habría que contrastarla con las partidas económicas al finalizar cada ejercicio; es imposible saber si se está cumpliendo la *LTBG* en tiempo real en este punto. De hecho, se han detectado casos de entidades de las que se han encontrado licitaciones sólo anteriores a 2015, cuando no han sido eliminadas en la reestructuración de la administración pública.

Los resultados del análisis parecen avalar la denominación de "ley gatopardesca" que se ha dado en entornos jurídicos a la *LTBG* al entender que respondía "a la necesidad de cambiar todo, para que nada cambie" (De-la-Nuez-Sánchez-Cascado, 2014). Por una parte, el *Portal de la transparencia* no responde a los requerimientos de la norma jurídica en cuanto a la accesibilidad y reutilización de la información, y en la *PCSP* se sobrepasa escasamente el 50% de cumplimiento, y eso en el mejor de los casos y haciendo un acto de fe al considerar que se está publicitando toda la contratación a la que obliga la ley. Pero es que la norma jurídica no incluye garantías sancionadoras por los incumplimientos de la ley en relación a la transparencia (Cotino-Hueso, 2014).

9. Conclusiones

La recopilación de la información es muy difícil debido a su dispersión. Sólo para la elaboración de los listados de entidades obligadas a la transparencia en su contratación se han tenido que usar dos herramientas (*Invente* e *Invespe*)

a las que ni el *Portal de la transparencia* ni la *Plataforma de contratación del sector público (PCSP)* remiten desde sus páginas.

Aunque el *Portal* estuviera cumpliendo la *Ley 19/2013*, de 9 de diciembre, de *transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG)* sería imposible medir el grado de cumplimiento. Las graves deficiencias en sus opciones de búsqueda (no permite filtrar los documentos más que por ministerio y fecha, haciendo imposible el acceso a un sólo tipo de las entidades enumeradas por la norma jurídica, o a las entidades individualizadas), o la imposibilidad de extracción de datos para su reutilización, la hacen una herramienta inoperante. Para que el *Portal de la transparencia* cumpliera con los objetivos de la *LTBG* debería ofrecer, al menos, la posibilidad de búsqueda por el listado de entidades que se enumeran en la norma jurídica, o remitir a los enlaces donde se puede encontrar esa información, ya que así lo recoge la *Ley*, y permitir la extracción de la información para su reutilización.

La *Plataforma*, aunque es manifiestamente mejor que el *Portal*, presenta deficiencias como la imposibilidad de la descarga de los listados de las entidades que hacen su publicidad en ella, o fallos en el control de nombres de las entidades recogidas por el deficiente control de autoridades.

La *LTBG* no se está cumpliendo en sentido estricto en cuanto a contratación porque no es posible acceder directamente a la información de licitaciones por entidades desde el *Portal de la transparencia* creado para ese fin, y, además, no ofrece enlaces que suplan la dispersión de fuentes.

La dispersión en los mecanismos de publicidad junto con los fallos de presentación y control en los mismos, además de hacer muy difícil el acceso a la información, dificultan el control del cumplimiento de las entidades de forma conjunta e individualizada.

El seguimiento por parte de la Administración central es insuficiente a casi 3 años de la entrada en vigor de la *LTBG*, presentando grandes diferencias en el grado de cumplimiento, tanto entre los tipos de entidades como entre los ministerios, a lo que está contribuyendo seguramente que no existen sanciones por incumplimiento.

Notas

1. Aunque algunas entidades de los listados y de las muestras escogidas al azar han sido suprimidas, tal como aparece en el *Informe CORA (Comisión para la Reforma de las Administraciones públicas)* de febrero de 2016, de muchas de ellas aparecen licitaciones en la *Plataforma de contratación* hasta 2015. Puesto que siguen apareciendo en el *Inventario de entes del sector público y público estatal*, se han mantenido para este trabajo.

<http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:7b44c3a3-9e15-4b50-98d0-47b8744c04c7/CORA-informe-anual-progreso-2016-02.pdf>

2. Los “Fondos sin personalidad jurídica” no están obligados por la *LTBG* a publicitar sus licitaciones; no obstante, son mencionados en ella y aparecen en la relación de la *Plataforma*, por lo que han sido incluidos en el estudio.

3. Los “Organismos diferenciados en los *Presupuestos generales del Estado*” están obligados a hacer publicidad y no se contempla en la *Ley* que puedan hacerlo en sitios propios. Sus licitaciones deberían aparecer en los medios estatales habilitados a tal fin. Se han asimilado todos al *Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*, que es de quien reciben sus fondos directamente.

4. Los consorcios autonómicos o locales incluidos en la muestra han sido extraídos del listado de consorcios participados mayoritariamente por el Estado. En algunos casos se ha comprobado que ha cambiado la participación mayoritaria estatal en favor de la autonómica o la local, pero al no haber sido cambiada su clasificación oficial, se han mantenido en este apartado.

5. En la tabla 4 se han usado estos acrónimos de los ministerios:

- *Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA)*;
- *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC)*;
- *Ministerio de Defensa (MD)*;
- *Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO)*;
- *Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD)*;
- *Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS)*;
- *Ministerio de Fomento (MFOM)*;
- *Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MIN-HAP)*;
- *Ministerio de Industria, Energía y Turismo (MINETUR)*;
- *Ministerio de Interior (MIR)*;
- *Ministerio de Justicia (MJU)*;
- *Ministerio de Presidencia (Presidencia)*;
- *Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI)*.

Register for free at <https://www.scipedia.com> to download the version without the watermark

Alazar.info (2016). *Generador de números enteros sin repetición*. <http://www.alazar.info/generador-de-numeros-aleatorios-sin-repeticion>

Ares-González, Valle (2014). “Los ámbitos subjetivos y objetivos de la transparencia de la actividad pública”. *Revista jurídica de Castilla y León*, n. 33, pp. 1-27. <http://goo.gl/9URUwa>

Boix, Andrés (2015). “Transparencia, participación y procedimiento en la elaboración de disposiciones reglamentarias para un modelo de *open government*”. En: Cotino-Hueso, Lorenzo; Sahuquillo-Orozco, José-Luis; Corredoira-Alfonso, Loreta (eds.). *El paradigma del gobierno abierto. Retos y oportunidades de la participación, transparencia y colaboración*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, pp. 123-129. ISBN: 978 84 606 9678 0 <http://eprints.ucm.es/35859>

Chinchilla-Martín, Carmen (1988). *La radiotelevisión como servicio público esencial*. Madrid: Tecnos. ISBN: 84 309 1574 5

Cotino-Hueso, Lorenzo (2014). “La nueva Ley de transparencia y acceso a la información”. *Anuario de la Facultad de Derecho*, n. 7, pp. 241-256. Universidad de Alcalá. <http://dspace.uah.es/dspace/handle/10017/22075>

Cotino-Hueso, Lorenzo (2015). "Derechos humanos, internet y TICs". En: Rey-Martínez, Fernando (dir.). *Los derechos humanos en España: un balance crítico*. Valencia: Tirant Lo Blanch, pp. 449-513. ISBN: 978 84 370 9729 9

De-la-Nuez-Sánchez-Cascado, Elisa (2014). "El proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno ¿Una ley gatopardesca?". ¿Hay Derecho?, 24 de septiembre.

<http://hayderecho.com/2012/09/24/el-proyecto-de-ley-de-transparencia-acceso-a-la-informacion-publica-y-buen-gobierno-una-ley-gatopardesca>

España (2007a). "Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público". *BOE*, n. 276, 17 de noviembre.

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-19814

España (2007b). "Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del sector público". *BOE*, n. 261, 31 de octubre. Texto consolidado 16/11/2011, en vigor a partir de 16/12/2011.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-18874>

España (2013). "Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno". *BOE*, n. 295, 10 de diciembre. Texto consolidado.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

España (2015). "Ley 18/2015, de 9 de julio, por la que se modifica la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público". *BOE*, n. 164, 10 de julio.

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-7731

Fernández-Ramos, Severiano (2012). "Comentario de urgencia al anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno". *Actualidad administrativa*, n. 12.

Ferrer-Sapena, Antonia; Peset, Fernanda; Aleixandre-Benavent, Rafael (2011). "Acceso a los datos públicos y su reutilización: *open data* y *open government*". *El profesional de la información*, v. 20, n. 3, pp. 260-269.

<http://dx.doi.org/10.3145/epi.2011.may.03>

Guichot-Reina, Emilio (coord.) (2014). *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Estudio de la Ley 19/2013*, de 9 de diciembre. Madrid: Tecnos. ISBN: 978 84 309 6166 5

IGAE (2016a). *Inventario de entes del sector público (Invente)*. Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos-Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas-Gobierno de España. <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/invente/Paginas/inicio.aspx>

IGAE (2016b). *Inventario de entes del sector público estatal (Invespe)*. Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Gobierno de España.

<http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ClnInvespe/Paginas/invespe.aspx>

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2014). *Informe sobre el gobierno abierto en España*. Gobierno de España.

<http://www.opengovpartnership.org/country/spain>

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2016). *Plataforma para la contratación del sector público*. Gobierno de España.

<https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma>

Moretón-Toquero, Arancha (2014). "Los límites del derecho de acceso a la información pública". *Revista jurídica de Castilla y León*, n. 33, pp. 1-24.

<http://goo.gl/SXyCal>

Olmedo-Palacios, Manuel (2014). "La Ley 10/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno". *Diario la ley*, n. 8237.

Piñas-Mañas, José-Luis (2015). "Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno". *Revista catalana de dret públic*, n. 49, (diciembre 2014), pp. 1-19,

<http://dx.doi.org/10.2436/20.8030.01.29>

Rollnert-Liern, Göran (2014). "El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental: una valoración del debate doctrinal a propósito de la Ley de transparencia". *Teoría y realidad constitucional*, n. 34, pp. 349-368. <http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/14097>

Rollnert-Liern, Göran (2015). "Ley de transparencia y el derecho de acceso: la discusión doctrinal y parlamentaria en torno a su naturaleza de derecho fundamental". En: Cotino-Hueso, Lorenzo; Sahuquillo-Orozco, José-Luis; Corredoira-Alfonso, Loreto (eds.). *El paradigma del gobierno abierto. Retos y oportunidades de la participación, transparencia y colaboración*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, pp. 105-114. ISBN: 978 84 606 9678 0

<http://eprints.ucm.es/35859>

Sánchez-de-Diego, Manuel (2013). "Transparencia y acceso a la información pública ¿son lo mismo? Por un derecho fundamental a acceder a la información pública". En: Corredoira-Alfonso, Loreto; Cotino-Hueso, Lorenzo (dirs.). *Libertad de expresión e información en internet. Amenazas y protección de los derechos personales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, pp. 285-324. ISBN: 978 8425915611

Sánchez-de-Diego, Manuel (2014). "El 'día después' de la Ley de transparencia". *Revista jurídica de Castilla y León*, n. 33, pp. 1-27.

<http://goo.gl/T4mJXK>

Sánchez-de-Diego, Manuel (2015). "Derecho a la información e información de tribunales. Los secretos oficiales". En: Bel-Mallén, Ignacio; Corredoria-Alfonso, Loreto (eds.). *El ejercicio del derecho a la información y su jurisprudencia*. Madrid: Centro de estudios Políticos y Constitucionales, pp. 451-488. ISBN: 978 84 259 1622 9

Tu derecho a saber (2015). "El Defensor del Pueblo reconoce que la complejidad del Portal de transparencia puede tener un efecto disuasorio sobre el derecho de acceso a la información". *El blog de tu derecho a saber.es*, 4 de septiembre. <http://goo.gl/KEauB8>